



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (осми състав)

7 май 2019 година *

„ЕФГЗ и ЕЗФРСР — Разходи, изключени от финансиране — Разходи, направени от Германия —
Фиксирана финансова корекция, приложена поради недостатъчната честота на основните
проверки — Задължение за изчисляване и ежегодно осчетоводяване на лихвите — Членове 31
и 32 от Регламент (ЕО) № 1290/2005 — Член 6, буква з) от Регламент (ЕО) № 885/2006 —
Задължение за мотивиране — Пропорционалност“

По дело T-239/17

Федерална република Германия, за която се явяват първоначално D. Klebs и T. Henze, а
впоследствие D. Klebs, в качеството на представител,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват D. Triantafyllou и M. Zalewski, в качеството на
представители,

ответник,

с предмет искане по член 263 ДФЕС за отмяна на Решение за изпълнение (ЕС) 2017/264 на
Комисията от 14 февруари 2017 година за изключване от финансиране от страна на
Европейския съюз на някои разходи, направени от държавите членки в рамките на Европейския
фонд за гарантиране на земеделieto (ЕФГЗ) и на Европейския земеделски фонд за развитие на
селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 39, 2017 г., стр. 12) в частта, засягаща Федерална република
Германия,

ОБЩИЯТ СЪД (осми състав),

състоящ се от: А. М. Collins, председател, М. Кънчева (докладчик) и G. De Vaere, съдии,

секретар: N. Schall, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от
13 ноември 2018 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: немски.

Решение¹

[...]

От правна страна

[...]

По първото основание: изчисляването и представянето на лихвите не били погрешни

- 29 Според Федерална република Германия с обжалваното решение се нарушават разпоредбите на член 31, параграф 1 и член 32, параграф 5 от Регламент № 1290/2005 във връзка с член 6, буква з) от Регламент № 885/2006 и приложение III към него. В това отношение тя твърди, че нито член 32 от Регламент № 1290/2005, нито практиката на Общия съд, нито секторните разпоредби от законодателството относно възстановяванията при износ, нито Работен документ AGRI-2007-62817-03-00, нито Ръководство № 1 относно представянето на Комисията на таблиците от приложение III и приложение IIIa към Регламент № 885/2006 до 1 февруари 2009 г. (наричано по-нататък „Ръководство № 1“) налагат задължение за ежегодно изчисляване и осчетоводяване на лихвите предвид разпределянето им по правилото 50/50. Поради това, след като германските власти не са нарушили разпоредби от правото на Съюза относно изчисляването и представянето на лихвите, финансовата корекция от 5 %, приложена от Комисията в обжалваното решение, не била обоснована.
- 30 Федерална република Германия по-специално твърди главно че с член 32 от Регламент № 1290/2005 само най-общо се предвижда разпределяне на загубите по правилото 50/50, така че лихвите и санкциите също да бъдат разделени поравно между Съюза и държавите членки и да не се считат за погасени от последните само поради разделянето на основното задължение. Тя съответно счита, че единственото изискване на законодателя на Съюза е да се посочат поотделно различните суми, които трябва да се съберат, за да може евентуално да се направи отделна разбивка на отделните суми, които все още не са върнати.
- 31 При условията на евентуалност, Федерална република Германия твърди, от една страна, че ежегодното осчетоводяване на лихвите е предвидено по правно обвързващ начин едва с влизането в сила на Регламент № 1306/2013 и Регламент за изпълнение № 908/2014, които били неприложими в разглеждания случай. От друга страна, тя твърди, че Комисията не се е съобразила с Ръководство № 1, изисквайки актуализиране на лихвите в края на всяка бюджетна година.
- 32 Комисията оспорва всички тези доводи, като посочва, че първото основание почива на погрешно тълкуване на член 31, параграф 1 и член 32, параграф 5 от Регламент № 1290/2005 във връзка с член 6, буква з) от Регламент № 885/2006. Тя по същество твърди, че макар никоя разпоредба от правото на Съюза да не урежда конкретно задължението за осчетоводяване на лихвите, това не променя факта, че в таблицата от приложение III към Регламент № 885/2006 ясно се упоменават изискванията по член 6, буква з) от същия регламент, съгласно която разпоредба данните за сумите, посочени в тази таблица, трябва да се предоставят ежегодно на Комисията. Според нея от посочената разпоредба, разглеждана във връзка с член 32 от Регламент № 1290/2005, е видно, че съществува задължение за ежегодно осчетоводяване на сумите, декларирани в таблицата от приложение III към Регламент № 885/2006.

¹ Възпроизвеждат се само точките от настоящото съдебно решение, които Общият съд счита за уместно да публикува.

- 33 Най-напред трябва да се отбележи, че със своето първо основание Федерална република Германия цели да докаже, че обжалваното решение трябва да бъде отменено, в съответствие с първото искане в нейната жалба, тъй като Комисията е нарушила член 31 и член 32, параграф 5 от Регламент № 1290/2005, разглеждани във връзка с член 6, буква з) от Регламент № 885/2006 и приложение III към него, прилагайки финансова корекция поради непълнота на основните проверки, дължаща се на неизпълнение на задължението за ежегодно осчетоводяване и изчисляване на лихвите, които се понасят от Федерална република Германия.
- 34 Поради това, за да се установи наличие на евентуално нарушение на правото на Съюза, при анализа на първото основание трябва да се определи дали е съществувало задължение за ежегодно изчисляване и представяне на лихвите в тежест на Федерална република Германия. Що се отнася до въпроса, от една страна, дали прилагането на финансова корекция в разглеждания случай е обосновано, и от друга страна, дали корекцията е пропорционална, той ще бъде обсъден в рамките на петото основание, изведено от нарушение на принципа на пропорционалност.
- 35 Важно е освен това да се припомни, че таблицата от приложение III към Регламент № 885/2006 е инструмент за изчисляване на сумите, които се поемат от държавите членки при прилагане на правилото 50/50. Следователно задължението за изчисляване на лихвите на годишна база непременно предполага преди това да се извърши осчетоводяване на съответната финансова година по образаца в приложение III към Регламент № 885/2006, така че задължението за изчисляване и за осчетоводяване на лихвите на годишна база логично съставлява едно и също задължение.
- 36 Освен това член 32 от Регламент № 1290/2005 — която разпоредба е посветена на задълженията на държавите членки, що се отнася до връщането на суми от получателите, извършили нередности или действали небрежно — и по-специално параграф 5 от него, засяга особените хипотези, при които държавата членка не е осигурила връщането на сумите в продължение на четири години от произнасянето на първоначалното административно или съдебно заключение или в продължение на осем години, когато са предприети мерки за връщане на сумата чрез националните съдилища. За тези хипотези съответно се уточнява, че „[Д]ържавите членки посочват отделно, в обобщения доклад, предвиден в първата алинея от параграф 3, невърнатите суми в сроковете, определени в първата алинея от настоящия параграф“.
- 37 Съгласно съдебната практика, предвиденото в член 32, параграф 5 от Регламент № 1290/2005 разпределение поравно на финансовата отговорност между съответната държава членка и бюджета на Съюза се прилага за всички последици от финансово естество, свързани с липсата на връщане на неправомерно изплатените суми, включително по-специално за главниците и лихвите, които се отнасят до тях и които е трябвало да бъдат внесени в съответствие с член 32, параграф 1 от същия регламент (решение от 24 ноември 2015 г., Нидерландия/Комисия, T-126/14, EU:T:2015:875, т. 76; в този смисъл вж. също решение от 22 април 2010 г., Италия/Комисия, T-274/08 и T-275/08, EU:T:2010:154, т. 39, 41 и 44).
- 38 В това отношение трябва да се отбележи, че понятието „невърнати суми“ по смисъла на член 32, параграфи 3 и 5 от Регламент № 1290/2005 обхваща главницата, лихвите и санкциите.
- 39 Освен това в член 6 от Регламент № 885/2006 се предвижда, че годишните счетоводни отчети, които са посочени в член 8, параграф 1, буква в), подточка iii) от Регламент № 1290/2005 и които трябва да бъдат предоставени на Комисията, включват по-специално таблица с недължимите плащания, подлежащи на възстановяване към края на финансовата година вследствие на нередности по смисъла на член 1, параграф 2 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси

на Европейските общности (ОВ L 312, 1995 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 1, стр. 166), „включително каквито и да било санкции и лихви върху тях“, като се следва образецът, посочен в приложение III към Регламент № 885/2006.

- 40 Съгласно постоянната съдебна практика при тълкуването на разпоредба на правото на Съюза трябва да се взема предвид не само нейният текст, но и контекстът ѝ и целите на правната уредба, от която тя е част (вж. решения от 7 юни 2005 г., VEMW и др., C-17/03, EU:C:2005:362, т. 41 и цитираната съдебна практика и от 6 октомври 2005 г., Sumitomo Chemical и Sumika Fine Chemicals/Комисия, T-22/02 и T-23/02, EU:T:2005:349, т. 47 и цитираната съдебна практика).
- 41 Именно с оглед на тези принципи трябва да провери дали член 6, буква з) от Регламент № 885/2006 следва да се разглежда в смисъл, че задължава държавите членки да изчисляват и осчетоводяват „недължимите плащания, които трябва да бъдат възстановени“ в таблицата, предвидена в приложение III към същия регламент, на годишна база.
- 42 В самото начало трябва да се отбележи, че член 6 е включен в глава II („Клиринг на счетоводните сметки“) от Регламент № 885/2006, аналогично на член 32, параграф 5, който е включен дял IV („Клиринг на счетоводните сметки и мониторинг от страна на Комисията“) от Регламент № 1290/2005.
- 43 На първо място, изглежда, че отговорът на въпроса за ежегодното изчисляване и осчетоводяване на лихвите може да се изведе при буквално тълкуване на член 6, буква з) от Регламент № 885/2006. Всъщност трябва да се отбележи, първо, че изразът „недължимите плащания, които трябва да бъдат възстановени в края на финансовата година“ означава, че при предаването на годишните счетоводни отчети на Комисията трябва да ѝ бъдат съобщени всички суми, които все още не са били възстановени към края на финансовата година, с други думи, към края на дадена година. Второ, изразът „включително каквито и да било санкции и лихви върху тях“ ясно показва, че тези суми включват не само недължимите плащания, но и лихвите. Трето, тъй като посочените суми се съдържат в годишните счетоводни отчети, те непременно се осчетоводяват ежегодно.
- 44 На второ място, това буквално тълкуване съответства на общата структура на процедурата по клиринг на счетоводните сметки, която, както подчертава Комисията в писмените си изявления, е ежегодна операция. Всъщност член 32, параграф 5 от Регламент № 1290/2005 и член 6, буква з) от Регламент № 885/2006 трябва да се разглеждат в светлината на съображение 23 от Регламент № 1290/2005, от което следва, че „Комисията следва ежегодно да извършва клиринг на годишните счетоводни сметки“ на акредитираните разплащателни агенции и че „[р]ешението за клиринг на сметките се взема въз основа на преценката за пълнотата, точността и верността на балансите“. Следователно в процедурата по клиринг Комисията трябва да се увери, че никоя от сумите, посочени в годишните счетоводни отчети, няма да избегне клиринга. За тази цел данните за размера на задълженията и събраните суми в държавите членки — които данни се посочват в таблиците от приложение III към Регламент № 885/2006 и се прилагат към годишните счетоводни отчети на разплащателните агенции — непременно трябва да бъдат актуализирани ежегодно, за да бъдат счетоводните отчети на тези агенции точни и актуални към края на финансовата година за целите на клиринга.
- 45 На трето място, от преамбюла на Регламент № 1290/2005, и по-специално от съображения 25 и 26, следва, че системата на съвместна финансово отговорност, въведена с член 32, параграф 5 от същия регламент, цели да защити финансовите интереси на бюджета на Съюза, като възложи на съответната държава членка отговорността за част от сумите, които се дължат поради нередности и не са били върнати в разумен срок. Както правилно подчертава Комисията, поради липсата на ежегодно изчисляване и актуализиране на лихвите за забава в таблицата от приложение III към Регламент № 885/2006 — предназначена за изчисляване на сумите, които трябва да поемат държавите членки по правилото 50/50 — не е възможно да се узнае точната

сума на лихвите за забава, която трябва да поеме Федерална република Германия. Поради това неточността на декларираните данни в таблицата от приложение III към Регламент № 885/2006 е несъвместима със защитата на финансовите интереси на бюджета на Съюза, който бюджет съответно има опасност да поеме лихви за забава, отговорността за които би трябвало да се възложи на съответната държава членка по правилото 50/50.

- 46 Освен това следва да се отбележи, че макар, както твърди Федерална република Германия, образецът на таблицата от приложение III към Регламент № 885/2006 *prima facie* да не предполага никакво изрично задължение за осчетоводяване на лихвите в колоната, предназначена за корекцията на основното задължение, съгласно съдебната практика, ако лихвите се дължат върху основните задължения към края на финансова година по силата на секторна правна уредба на Съюза, такива задължения за лихви трябва да считат за произтичащи от същата нередност по смисъла на член 1, параграф 1 от Регламент № 2988/95 като тази, заради която се изисква възстановяване на недължимо получените суми, съставляващи основните задължения (решение от 2 март 2017 г., *Glencore Céréales France*, C-584/15, EU:C:2017:160, т. 42). Тъй като сумата на първоначалното задължение трябва да се актуализира всяка година съобразно с частичното или пълно събиране на дължимите лихви по това задължение, лихвите трябва да се актуализират в края на всяка финансова година под формата на коригирана сума и съответно да бъдат вписвани заедно с основното задължение в таблицата относно нередностите. От това неизбежно следва, че лихвите трябва да се осчетоводяват в колоната, предназначена за корекцията на основното задължение, в таблицата от приложение III към Регламент № 885/2006.
- 47 Накрая, що се отнася до твърдението на Федерална република Германия, че точка 2, буква Д от приложение I към Регламент № 885/2006 и член 5 от Регламент (ЕО) № 883/2006 на Комисията от 21 юни 2006 година за формулиране на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета по отношение воденето на счетоводство от агенциите платци, декларациите за разходи и приходи и условията за възстановяване на разходите по линия на Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 171, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 2, стр. 3), на които разпоредби Комисията се позовава в известието от 2015 г., не съдържат никакво изискване за представяне на данните в приложение III към Регламент № 885/2006, трябва да се отбележи, от една страна, че що се отнася до процедурите по задължения, съгласно въпросната точка „[в]сички изисквания от [точка 2] букви А)—Г) се прилагат, *mutatis mutandis*, спрямо отчисления, останали заложили гаранции, възстановени плащания, прехвърлени приходи и други, които агенцията е длъжна да събере за сметка на ЕФГЗ и ЕЗФРСР“. В точка 2, буква В от приложение I към Регламент № 885/2006 впрочем се предвижда, че агенциите платци приемат процедури, изготвени по такъв начин, че „месечните, тримесечните (в случая с ЕЗФРСР) и годишни декларации да са пълни, точни и изготвени своевременно и всяка грешка или пропуск да бъдат открити и коригирани, по-специално чрез проверки и планови инспекции и привеждане в съответствие“. В точка 2, буква Д от приложение I към Регламент № 885/2006 съответно се предвижда, че процедурите във връзка със задълженията трябва да бъдат изготвени в съответствие с изискванията, посочени в точка 2, буква В. Поради това се налага изводът, че въпросното приложение съдържа изискване относно представянето на данните в рамките на клиринга на счетоводните сметки на ЕФГЗ, макар приложение III да не се посочва изрично.
- 48 От друга страна, както прави Федерална република Германия, трябва да се констатира, че в член 5 от Регламент № 883/2006 — където са уредени общите правила, приложими спрямо декларациите за разходи и прехвърлените приходи — действително не се съдържа никакво изискване относно представянето на данните в приложение III към Регламент № 885/2006. Тъй като обаче член 32, параграф 5 от Регламент № 1290/2005, разглеждан във връзка с член 6, буква з) от Регламент № 885/2006 и приложение III към него, налага задължение за ежегодно

осчетоводяване и изчисляване на лихвите, доводът, че член 5 от Регламент № 883/2006 не съдържа никакво изискване относно представянето на данните в таблицата от приложение III, е ирелевантен.

- 49 С оглед на гореизложеното трябва съответно да се заключи, че Федерална република Германия неправилно твърди, че Комисията е изтъкувала погрешно член 32, параграф 5 от Регламент № 1290/2005, разглеждан във връзка с член 6, буква з) от Регламент № 885/2006 и приложение III към него.
- 50 Изведеното заключение в точка 49 по-горе не може да се оспори с другите твърдения на Федерална република Германия.
- 51 Първо, що се отнася до твърдението, че Комисията не се е съобразила с Ръководство № 1, изисквайки изчисляване на лихвите на годишна база, то се дължи на неправилно тълкуване на посочения документ от Федерална република Германия. Всъщност съгласно Ръководство № 1 сред данните, вписвани в таблицата от приложение III към Регламент № 885/2006, фигурират всички суми, съответстващи на недължимите плащания, включително лихвите и санкциите, които са свързани с тях и които трябва да бъдат актуализирани в края на текущата година, за да се определят дължимите суми за следващата финансова година.
- 52 Второ, трябва да се отхвърли и твърдението, че изричното въвеждане на задължение за ежегодно изчисляване и осчетоводяване на лихвите с Регламент № 1306/2013 и Регламент за изпълнение № 908/2014 показвало, че преди влизането в сила на тези регламенти Комисията не е считала за нужно да се извършва изчисляване и представяне на лихвите на годишна база. Регламент № 1306/2013 и Регламент за изпълнение № 908/2014 всъщност не променят съществено правното положение, що се отнася до декларирането на оставащите за събиране лихви, тъй като задължението за ежегодно изчисляване и представяне на лихвите е съществувало по Регламент № 1290/2005 и по Регламент № 885/2006.
- 53 Трябва по-специално да се отбележи, че релевантните разпоредби от Регламент № 1290/2005 и Регламент № 885/2006 не са изменени значително с влизането в сила на Регламент № 1306/2013 и Регламент за изпълнение № 908/2014. В член 6, буква з) от Регламент № 885/2006 и в член 29, буква е) от Регламент за изпълнение № 908/2014 на практика се предвижда едно и също задължение за съобщаване на Комисията на всички все още несъбрани суми към края на съответната финансова година — чрез приложение III в случая на Регламент № 885/2006 и чрез приложение II в случая на Регламент за изпълнение № 908/2014. Само по себе си добавянето в последното приложение на колоната „Z“, предназначена за ежегодно деклариране на оставащите за събиране суми за лихви за констатираните нередности от 16 октомври 2014 г. нататък, е ирелевантно за тази констатация.
- 54 Освен това, противно на твърденията на Федерална република Германия, разграничението, извършено с Ръководство № 5 относно предоставянето на Комисията на таблиците, предвидени в приложение II и приложение III към Регламент за изпълнение № 908/2014 за бюджетната N година, между „старите“ случаи на нередности и „новите“ случаи в образеца на таблица по член 29, буква е) от Регламент за изпълнение № 908/2014 също не позволява да се заключи, че има съществено изменение на правното положение, що се отнася до декларирането на несъбраните лихви. Трябва всъщност да се отбележи, както прави Комисията, че такова разграничение се извършва само при прилагането на преходната разпоредба на член 41, параграф 5 от Делегиран регламент (ЕС) № 907/2014 на Комисията от 11 март 2014 година за допълнение на Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета във връзка с разплащателните агенции и други органи, финансовото управление, уравниването на сметки, обезпеченията и използването на еврото (ОВ L 255, 2014 г., стр. 18), тъй като в посочената разпоредба се разграничават, от една страна, случаите, при които първоначалното заключение

по административен или съдебен ред е направено преди 16 октомври 2014 г., тоест старите случаи, и от друга страна, тези, при които такова заключение е направено след 16 октомври 2014 г., тоест новите случаи.

- 55 Освен това Федерална република Германия не може да твърди, че Комисията е изложила противоречиви доводи в писмото си от 29 ноември 2016 г., съдържащо окончателната ѝ позиция, тъй като, макар изискването относно ежегодното изчисляване и осчетоводяване на лихвите да не се съдържа изрично нито в член 6, буква з) от Регламент № 885/2006, нито в член 29, буква е) от Регламент за изпълнение № 908/2014, това не променя факта, че такова изискване произтича от текста на член 6, буква з) от Регламент № 885/2006, разглеждан в светлината на общата структура на процедурата по клиринг на счетоводните сметки и на целите, преследвани с правната уредба, и в който по същество се предвижда същото задължение като в член 29, буква е) от Регламент за изпълнение № 908/2014.
- 56 С оглед на гореизложеното се налага изводът, че Комисията не е нарушила член 31 и член 32, параграф 5 от Регламент № 1290/2005, разглеждани във връзка с член 6, буква з) от Регламент № 885/2006 и приложение III към него, и съответно правилно е счела, че съществува задължение за ежегодно изчисляване и осчетоводяване на лихвите, свързани с невърнатите суми след нередности или небрежност, в таблицата от приложение III към Регламент № 885/2006 предвид прилагането на правилото 50/50.

[...]

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (осми състав)

реши:

- 1) Отхвърля жалбата.
- 2) Федерална република Германия поема направените от нея съдебни разноски и тези на Европейската комисия.

Collins

Кънчева

De Baere

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 7 май 2019 година.

Подписи